

ANAYASA MAHKEMESİ KARARI

Esas Sayısı:2018/106

Karar Sayısı:2019/80

Karar Tarihi:16/10/2019

R.G. Tarih-Sayısı:3/12/2019-30967

İPTAL DAVASINI AÇAN: Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri Engin ALTAY, Özgür ÖZEL, Engin ÖZKOÇ ile birlikte 127 milletvekili

İPTAL DAVASININ KONUSU: 16/5/2018 tarihli ve 7144 sayılı Kanun'un;

A. 3. maddesiyle 24/3/1950 tarihli ve 5659 sayılı Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü Kuruluş Kanunu'nun (2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile "*Atatürk Orman Çiftliği Kanunu*" şeklinde değiştirilmiştir) ek 1. maddesinin değiştirilen üçüncü fıkrasının,

B. 4. maddesiyle 18/12/1953 tarihli ve 6200 sayılı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un (703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile "*Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğünce Yürütülen Hizmetler Hakkında Kanun*" şeklinde değiştirilmiştir) ek 11. maddesinin değiştirilen ikinci fıkrasının,

Anayasa'nın 2., 7., 9., 35., 36., 44., 45. ve 90. maddelerine aykırılığı ileri sürülerek iptallerine ve yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talebidir.

I. İPTALİ İSTENEN KANUN HÜKÜMLERİ

Kanun'un iptali talep edilen kuralların da yer aldığı;

1. 3. maddesiyle üçüncü fıkrası değiştirilen 5659 sayılı Kanun'un ek 1. maddesi şöyledir:

"Ek Madde 1- (Ek: 21/6/2006-5524/1 md.)

24/3/1950 tarihli ve 5659 sayılı Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü Kuruluş Kanunu hükümleri uyarınca, bu maddenin yürürlüğe girdiği tarihte Atatürk Orman Çiftliği dahilinde bulunan arazilerle ilgili olarak Tarım ve Orman Bakanlığının uygun görüşü ile Ankara Büyükşehir Belediyesi ilgili mer'î mevzuat uyarınca öncelikle üst ölçekli plan ve koruma amaçlı imar planı ve bunlara uygun her türlü imar planlarını yapmaya ve yaptırmaya yetkilidir. Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihe kadar üçüncü şahıslarla Atatürk Orman Çiftliği arasındaki hukukî ihtilafların çözümü için imar planlarının uygulanmasında sınırları dolayısıyla müstakil ada ve parsel yapılamayan Atatürk Orman Çiftliğine ait araziler, imar uygulamalarında bütünlük sağlanması açısından mülkiyet hakkını azaltmamak ve herhangi bir değer kaybına sebebiyet vermemek kaydıyla, hukukî ihtilafların olduğu plan bölgesindeki ada ve parsellerde toplanabilir.

Tarım ve Orman Bakanlığının uygun görüşü ile imar planlarına uygun olmak şartı ile yol, meydan, alt geçit, üst geçit ve raylı toplu taşıma araçları, yer altı tünelleri ve yer altı hizmetleri için gerekli arazi ile dere ıslahı yapılması planlanan araziler üzerinde, kamu yararı ve hizmetin gerekleri dikkate alınmak suretiyle bedelsiz olarak Ankara Büyükşehir Belediyesi lehine intifa hakkı tesis edilir.

(Değişik üçüncü fıkra: 16/5/2018-7144/3 md.) **Tarım ve Orman Bakanlığının uygun görüşü ile Atatürk Orman Çiftliği arazilerinin, ekli (2) numaralı Sınır Krokisinde koordinatları belirlenen arazisi, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığı ile Atatürk Orman Çiftliği tüzel kişiliğine bir külfet ve yükümlülük getirmemek kaydıyla, Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü ve Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı arasında yapılacak bir protokolle Ankara Büyükşehir Belediyesine; hayvanat bahçesi, tema park, rekreasyon alanları ile buralara gelecek ziyaretçilerin günübirlik ihtiyaçlarını karşılayacak yapılar yapılmak üzere yirmi dokuz yıllığına ve bedelsiz olarak tahsis edilir. Tahsis süresinin sonunda, alan içerisindeki her türlü yapı tesis ve malzeme bedelsiz olarak Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğüne devredilir. Tahsis edilen bu alan, Ankara Büyükşehir Belediyesince tespit edilecek şartlarla yirmi dokuz yıla kadar üçüncü kişilere kiraya veya işletmeye verilebilir. Kiraya veya işletmeye verilen bu alanlar, bu maddenin beşinci fıkrasındaki kısıtlamalara tabi değildir.**

Büyükşehir Belediyesine tahsis edilen araziler, Büyükşehir Belediyesince hiçbir şekilde maddede belirtilen amaçlar dışında kullanılamaz. Yukarıdaki fıkralarda belirtilen amaca aykırı kullanımlara teşebbüsün ve/veya kullanımın tespiti halinde bu arazilerin intifa ve/veya işletme hakkı Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğüne derhal iade edilir.

Atatürk Orman Çiftliği arazileri üzerinde konut, ticaret ve sanayi amaçlı yapılaşma yapılamaz.”

2. 4. maddesiyle ikinci fıkrası değiştirilen 6200 sayılı Kanun’un ek 11. maddesi şöyledir:

“Ek Madde 11- (Ek: 19/4/2018-7139/7 md.)

Sulama tesislerinden izinsiz olarak su kullananlara, izinli kullanım olması halinde alınması gereken işletme ve bakım ücretinin %50 fazlası tutarında idari para cezası verilir.

(Değişik ikinci fıkra: 16/5/2018-7144/4 md.) **Devlet tarafından yapılacak destekleme ödemesi almaya hak kazanan çiftçilerin vadesi geldiği halde ödenmeyen sulama işletme ve bakım ücreti veya su kullanım hizmet bedeli borcu veya münferiden tarımsal sulamada kullanılan elektrik enerji borcu bulunması halinde; DSİ veya işletme ve bakım sorumluluğu devredilen gerçek veya tüzel kişi veya elektrik dağıtım şirketi ve/veya elektrik perakende satış şirketi tarafından tarımsal destekleme ödemesi yapacak bankaya borç miktarı bildirilir. Bu bildirim üzerine; çiftçilerin destekleme ödemelerinden borç tutarı mahsup edilerek DSİ veya işletme ve bakım sorumluluğu devredilen gerçek veya tüzel kişiye veya elektrik dağıtım şirketine ve/veya elektrik perakende satış şirketine ödenir.**

Bu maddenin uygulanmasına ilişkin usul ve esaslar DSİ tarafından belirlenir.”

II. İLK İNCELEME

1. Anayasa Mahkemesi İçtüzüğü hükümleri uyarınca Zühtü ARSLAN, Burhan ÜSTÜN, Engin YILDIRIM, Serruh KALELİ, Osman Alifeyyaz PAKSÜT, Hicabi DURSUN, Celal Mümtaz AKINCI, Muammer TOPAL, M. Emin KUZ, Hasan Tahsin GÖKCAN, Kadir ÖZKAYA, Rıdvan GÜLEÇ, Recai AKYEL ve Yusuf Şevki HAKYEMEZ’in katılımlarıyla 5/7/2018 tarihinde yapılan ilk inceleme toplantısında dosyada eksiklik bulunmadığından işin esasının incelenmesine, yürürlüğü durdurma talebinin esas inceleme aşamasında karara bağlanmasına OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

III. ESASIN İNCELENMESİ

2. Dava dilekçesi ve ekleri, Raportör Hülya ÇOŞTAN ÇETİN tarafından hazırlanan işin esasına ilişkin rapor, dava konusu kanun hükümleri, dayanılan ve ilgili görülen Anayasa kuralları ile bunların gerekçeleri ve diğer yasama belgeleri okunup incelendikten sonra gereği görüşülüp düşünüldü:

A. Kanun'un 3. Maddesiyle 5659 Sayılı Kanun'un Ek 1. Maddesinin Değiştirilen Üçüncü Fıkrasının İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

3. Dava dilekçesinde özetle; Atatürk Orman Çiftliğinin (AOÇ) kuruluşunda Atatürk'ün kişisel mülkü olduğu, AOÇ arazisinin Atatürk tarafından Başbakanlığa gönderilen 11/6/1937 tarihli yazı ile Hazineye bağışlandığı, bu bağışlamanın şarta bağlı ve mükellefiyetli bir işlem olduğu, kuralın Atatürk'ün devir iradesine aykırı olduğu, kuralla Anayasa'ya göre kanunla düzenlenmesi öngörülen konularda yürütme organına genel ve sınırları belirsiz bir düzenleme yetkisi verildiği, bir tarım işletmesi olan AOÇ arazisinin farklı bir amaçla kullanılmasına yol açıldığı ve düzenlemenin kültür ve tabiat varlıklarının korunmasına ilişkin uluslararası sözleşmelere uygun olmadığı belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 7., 35., 44, 45. ve 90. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

4. 30/3/2011 tarihli ve 6216 sayılı Anayasa Mahkemesinin Kuruluşu ve Yargılama Usulleri Hakkında Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 56. ve 63. maddeleri yönünden de incelenmiştir.

5. Kural; AOÇ arazisinin, sınırları yine bu kurala ekli (2) numaralı Sınır Kroki ile belirlenmiş olan kısmının, Gıda, Tarım ve Hayvancılık Bakanlığının (10/7/2018 tarihli ve 30474 sayılı Resmî Gazete'de yayımlanan (1) numaralı Cumhurbaşkanlığı Teşkilatı Hakkında Cumhurbaşkanlığı Kararnamesi'nin 410. vd. maddeleri uyarınca "*Tarım ve Orman Bakanlığı*" ismiyle yeniden teşkilatlanmıştır/ Bakanlık) uygun görüşünün alınması ve Bakanlık ile AOÇ tüzel kişiliğine bir külfet ve yükümlülük getirilmemesi kaydıyla, AOÇ Müdürlüğü ve Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı arasında yapılacak bir protokolle Ankara Büyükşehir Belediyesine, hayvanat bahçesi, tema park, rekreasyon alanları ile buralara gelecek ziyaretçilerin günübirlik ihtiyaçlarını karşılayacak yapılar yapılmak üzere yirmi dokuz yıllığına ve bedelsiz olarak tahsis edileceğini düzenlemektedir. Tahsis süresinin sonunda alan içindeki her türlü yapı, tesis ve malzemenin bedelsiz olarak AOÇ Müdürlüğüne devredileceği, tahsis edilen bu alanın Ankara Büyükşehir Belediyesince tespit edilecek şartlarla yirmi dokuz yıla kadar üçüncü kişilere kiraya veya işletmeye verilebileceği, kiraya veya işletmeye verilen bu alanların AOÇ arazileri üzerinde konut, ticaret ve sanayi amaçlı yapılaşma yapılamayacağının ifade edildiği maddenin beşinci fıkrasındaki kısıtlamalara tabi olmayacağı kuralla hükme bağlanan diğer hususlardır.

6. Anayasa'nın 2. maddesinde belirtilen hukuk devleti; eylem ve işlemleri hukuka uygun, insan haklarına saygılı, bu hak ve özgürlükleri koruyup güçlendiren, her alanda adil bir hukuk düzeni kurup bunu geliştirerek sürdüren, hukuki güvenliği sağlayan, Anayasa'ya aykırı durum ve tutumlardan kaçınan, hukuk kurallarıyla kendini bağlı sayan ve yargı denetimine açık olan devlettir.

7. Hukuk devletinin temel ilkelerinden biri de *belirliliktir*. Bu ilke, yalnızca yasal belirliliği değil daha geniş anlamda hukuki belirliliği ifade etmektedir. Yasal düzenlemeye dayanarak erişilebilir, bilinebilir ve öngörülebilir olma gibi niteliksel gereklilikleri karşılaması koşuluyla mahkeme içtihatları ve yürütmenin düzenleyici işlemleriyle de hukuki belirlilik

sağlanabilir. Hukuki belirlilik ilkesinde asıl olan, bir hukuk normunun uygulanmasıyla ortaya çıkacak sonuçların o hukuk düzeninde öngörülebilir olmasıdır. Belirlilik ilkesi hukuki güvenlikle bağlantılı olup bu ilke gereği kişilerin tüm eylem ve işlemlerinde devlete güven duyabilmesini, devletin de yasal düzenlemelerde bu güven duygusunu zedeleyici yöntemlerden kaçınmasını gerekli kılar.

8. Dava konusu kural, Kanun'un ekinde koordinatları belirlenmiş olan AOÇ arazisinin Bakanlığın uygun görüş vermiş olması ve Bakanlık ile AOÇ tüzel kişiliğine herhangi bir külfet veya yükümlülük getirilmemesi kaydıyla AOÇ Müdürlüğü ile Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı arasında yapılacak bir protokol ile Ankara Büyükşehir Belediyesine tahsisini düzenlemektedir. Dolayısıyla uygun görüş verilmiş olması ve külfet veya yükümlülük getirmemesi, taraflar arasında yapılacak protokolün ön koşulları olarak belirlenmiştir. Taraflar arasında yapılacak protokolün konusu ise hayvanat bahçesi, tema park, rekreasyon alanları ve ziyaretçilerin günübirlik ihtiyaçlarını karşılayacak yapıların yapımı ile sınırlandırılmıştır. Kuralda, tahsisin yirmi dokuz yıllığına ve bedelsiz olacağı da belirtilmiştir. Dolayısıyla protokolün ön koşullarının, konusunun ve süresinin kural ile belirlendiği anlaşılmaktadır. Tahsis edilen bu alanın Ankara Büyükşehir Belediyesince tespit edilecek şartlarla yirmi dokuz yıla kadar üçüncü kişilere kiraya veya işletmeye verilebilmesine izin veren düzenlemenin ise Belediye ile üçüncü kişiler arasında yapılabilecek sözleşmeleri, kira ve işletme sözleşmeleri olarak sınırlandırdığı görülmektedir. Belediye tarafından tespit edilecek şartların kuralın açıklanan hükümlerinde belirtilmiş olan alanların ve bu alanlarda yapılacak yapıların niteliğine aykırı olamayacağı açıktır. Bu itibarla Belediye tarafından tespit edilecek şartların da belirsizlik içerdiği söylenemez.

9. Kuralın son cümlesinde *“Kiraya veya işletmeye verilen bu alanlar, bu maddenin beşinci fıkrasındaki kısıtlamalara tabi değildir”* denilmektedir. Söz konusu beşinci fıkra ise *“Atatürk Orman Çiftliği arazileri üzerinde konut, ticaret ve sanayi amaçlı yapılaşma yapılamaz.”* hükmüne yer verilmektedir. Anılan düzenlemeler bir bütün olarak değerlendirildiğinde dava konusu kuralın son cümlesiyle hayvanat bahçesi, tema park, rekreasyon alanlarına gelecek ziyaretçilerin günübirlik ihtiyaçlarını karşılayacak yapılar yönünden maddenin beşinci fıkrasındaki kısıtlamalara tabi olunmayacağının öngörüldüğü anlaşılmaktadır. Kanun koyucunun amacının bu alanda konut, ticaret ve sanayi amaçlı yapıların yapılması yasağının kaldırılması ve bu alanda her türlü yapının yapılmasına imkân sağlanması olmadığı kuşkusuzdur. Kural uyarınca koordinatları belirlenmiş olan arazide, yalnızca ziyaretçilerin günübirlik ihtiyaçlarını karşılayacak ticari yapıların yapılabilmesi mümkün olup bu niteliği taşımayan ticari yapılar ile konut veya sanayi amaçlı yapıların yapılabilmesinin mümkün olmadığı, kuralla bu tür yapıların yapılabilmesine imkân tanınmadığı açıktır.

10. Anayasa'nın 44. maddesinin birinci fıkrasında *“Devlet, toprağın verimli olarak işletilmesini korumak ve geliştirmek, ... amacıyla gerekli tedbirleri alır...”* denilmiştir. Buna göre toprağın verimli bir şekilde işletilmesini koruma ve geliştirme görevi devletin pozitif yükümlülükleri kapsamında kalmaktadır. Anayasa'nın 45. maddesinin birinci fıkrasında ise *“Devlet, tarım arazileri ile çayır ve meraların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek, ... maksadıyla, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç ve gereçlerinin ve diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırır.”* hükmüne yer verilmiştir. Anayasa'nın 45. maddesinin gerekçesinde de belirtildiği gibi bu hükümle devlete tarım arazilerinin sanayi ve şehirleşme sebebiyle yok edilmesini, tarım arazileri ile çayır ve meraların amaç dışı kullanılmasını önleme görevi yüklenmiştir.

11. Anayasa koyucu, tarım arazilerinin sınırlılığını gözeterek bunların korunmasına ve amacı dışında kullanımının engellemesine yönelik tedbirler alınmasını bir ödev olarak devlete

yüklemiş ise de bunun mutlak bir yasaklamayı ifade ettiği ve tarım arazilerinin amaç dışı kullanımına hiçbir koşulda izin verilemeyeceği söylenemez. Sosyal veya ekonomik bazı ihtiyaçlar, tarım topraklarının başka amaçlarla kullanımını zorunlu hâle getirebilmektedir. Bu gibi durumlarda bir bölgenin tarım arazisi olarak kullanımına devam edilmesi, birtakım ekonomik ve sosyal ihtiyaçların karşılanamamasına ve neticede daha büyük kamusal yararın zedelenmesine yol açabilmektedir. Bu nedenle bir alanın tarım arazisi vasfının ortadan kaldırılmasının söz konusu alanın tarım arazisi olarak kullanımına devam edilmesinden daha fazla kamusal yarar doğurduğunun değerlendirildiği hâllerde, ilgili bölgenin tarımsal üretim amacı dışında kullanılmasına imkân sağlanmasına anayasal bir engel bulunmamaktadır (AYM, E.2014/147, K.2015/25, 5/3/2015).

12. Dava konusu kuralda; Bakanlığın uygun görüş vermesi şartıyla kurala ekli krokide sınırları belirlenmiş arazinin hayvanat bahçesi, tema park, rekreasyon alanları ile buralara gelecek ziyaretçilerin günübirlik ihtiyaçlarını karşılayacak yapıların yapılması amaçlarıyla sınırlı olarak tahsisine izin verilmiştir. Anılan amaçlar gözetildiğinde kuralla kamu yararı dışında özel bir amaç güdüldüğü söylenemez. Buna karşılık söz konusu alanın tarım arazisi olarak muhafazası yerine sosyal gereksinimi karşılamaya yönelik amaçlara tahsis edilmesinin kamu yararına daha fazla hizmet edip etmediği, bir siyasi tercih sorunu olarak kanun koyucunun takdirinde bulunduğundan bu husus yerindelik kapsamında olup anayasal denetimin konusu dışında kalmaktadır.

13. Anayasa'nın 56. maddesinin birinci ve ikinci fıkralarında "*Herkes, sağlıklı ve dengeli bir çevrede yaşama hakkına sahiptir./ Çevreyi geliştirmek, çevre sağlığını korumak ve çevre kirlenmesini önlemek Devletin ve vatandaşların ödevidir*" denilmektedir. Anayasa'nın 63. maddesinin birinci fıkrasında ise "*Devlet, tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasını sağlar, bu amaçla destekleyici ve teşvik edici tedbirleri alır*" şeklinde düzenleme öngörülmüştür. Bu hükümlere göre çevrenin geliştirilmesi, çevre sağlığının korunması ve çevre kirlenmesinin önlenmesine; tarih, kültür ve tabiat varlıklarının ve değerlerinin korunmasına yönelik her türlü tedbiri almak devletin temel ödevlerindendir. Anayasa'nın anılan maddelerinde belirtilen ödevlerin somut tedbirlerle ne şekilde yerine getirileceği kanun koyucunun takdirinde olup dava konusu kuralda belirlenen hayvanat bahçesi, tema park, rekreasyon alanları ile buralara gelecek ziyaretçilerin günübirlik ihtiyaçlarını karşılayacak yapıların nitelikleri, çevreye, tarih, kültür ve tabiat varlıklarına olan etkileri gözönünde bulundurulduğunda bu alan ve yapıların oluşturulmasının bu ödevlere aykırı düştüğü söylenemez.

14. Mülkiyet hakkı ekonomik değer ifade eden ve değeri parayla ölçülebilen her türlü mal varlığı hakkını kapsamaktadır. Mülkiyet hakkı; kişiye başkasının hakkına zarar vermemek ve kanunların koyduğu sınırlamalara uymak koşuluyla sahibi olduğu şeyi dilediği gibi kullanma, onun semerelerinden yararlanma ve ondan tasarruf etme imkânı veren bir haktır. Şarta bağlı bağışlama ile mükellefiyetli bağışlama da malikin mülkü üzerinde tasarrufta bulunma yetkisi kapsamında gerçekleştirebileceği hukuki işlemlerdir. Bu hukuki işlemler Anayasa'nın 35. maddesinde düzenlenen mülkiyet hakkı kapsamında kabul edilmektedir (AYM, E.2011/23, K.2012/3, 12/1/2012; *Süleyman Oktay Uras ve Sevtap Uras*, B. No: 2014/11994, 9/3/2017, §§ 50, 63, 80). AOÇ arazilerinin mülkiyetinin AOÇ'ye şartlı veya mükellefiyetli olarak bırakılıp bırakılmadığı görevli ve yetkili mahkemelerce çözümlenmesi gereken bir husustur. Dava konusu kural kapsamındaki araziye ilişkin mevcut tapu kayıtları ve bu kayıtlara esas teşkil eden belgeler nazara alındığında söz konusu arazinin AOÇ'ye şartlı veya mükellefiyetli olarak geçtiği tespit edilememiştir. Bu itibarla tapu kaydına göre mülkiyeti bir kamu kurumu olan AOÇ'ye ait arazinin tahsisine ilişkin kuralın kişilerin mülkiyet hakkını düzenleyen Anayasa'nın 35. maddesiyle ilgisi bulunmamaktadır.

15. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 2., 44., 45., 56. ve 63. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 7., 35. ve 90. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

B. Kanun'un 4. Maddesiyle 6200 Sayılı Kanun'un Ek 11. Maddesinin Değiştirilen İkinci Fıkrasının İncelenmesi

1. İptal Talebinin Gerekçesi

16. Dava dilekçesinde özetle; tarımsal desteklemeden yararlanan çiftçilerin tarımsal sulamada kullandıkları elektrik ve sulama borçlarının yasal takibe gerek kalmaksızın destekleme prim alacaklarından mahsup edilerek ödenmesini öngören kuralın kamu yararının sağlanması amacına yönelik olmadığı, devletin tarım ve hayvancılıkla uğraşanların girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırma yükümlülüğüne uygun olmadığı ve borcun ödenmemesi hâlinde alacaklının yargı mercilerine başvurması gerekirken doğrudan destekleme ödemesini yapan bankaya başvurmak suretiyle alacağını tahsil edebilmesine imkân verildiği belirtilerek kuralın Anayasa'nın 2., 9., 36. ve 45. maddelerine aykırı olduğu ileri sürülmüştür.

2. Anayasa'ya Aykırılık Sorunu

17. 6216 sayılı Kanun'un 43. maddesi uyarınca kural, ilgisi nedeniyle Anayasa'nın 13. ve 35. maddeleri yönünden de incelenmiştir.

18. Kurala göre devlet tarafından yapılacak destekleme ödemesini almaya hak kazanan çiftçilerin vadesi geldiği hâlde ödenmeyen sulama işletme ve bakım ücreti veya su kullanım hizmet bedeli borcu veya münferiden tarımsal sulamada kullanılan elektrik enerji borcu bulunması hâlinde; Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü (DSİ) veya işletme ve bakım sorumluluğu devredilen gerçek veya tüzel kişi veya elektrik dağıtım şirketi ve/veya elektrik perakende satış şirketi tarafından tarımsal destekleme ödemesi yapacak bankaya borç miktarı bildirilir. Bu bildirim üzerine çiftçilerin destekleme ödemelerinden borç tutarı mahsup edilerek DSİ veya işletme ve bakım sorumluluğu devredilen gerçek ya da tüzel kişiye veya elektrik dağıtım şirketine ve/veya elektrik perakende satış şirketine ödenir.

19. Anayasa'nın "Tarım, hayvancılık ve bu üretim dallarında çalışanların korunması" kenar başlıklı 45. maddesinin birinci fıkrasında "Devlet, tarım arazileri ile çayır ve meraların amaç dışı kullanılmasını ve tahribini önlemek, tarımsal üretim planlaması ilkelerine uygun olarak bitkisel ve hayvansal üretimi artırmak maksadıyla, tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç ve gereçlerinin ve diğer girdilerinin sağlanmasını kolaylaştırır." kuralı yer almaktadır. Anılan maddenin gerekçesinde ise "...Tarımsal üretimin, bu arada hayvancılık ile ilgili üretimin artırılması için tarımla uğraşanların işletme araç ve gereçleriyle diğer girdilerini sağlamayı kolaylaştırmak, tarım sektöründeki yaşam düzeyini artırıcı tedbirlerdendir/...tarımla uğraşanların sosyal durumları emniyet altına alınmıştır." ifadelerine yer verilmiştir.

20. Tarımın önemli geçim kaynaklarından birisini oluşturduğu ülkemizde tarım ve hayvancılıkla uğraşanların işletme araç ve gereçlerinin ve diğer girdilerinin sağlanmasının kolaylaştırılması devlete anayasal bir görev olarak yüklenmiştir. Tarım sektöründeki sorunların çözümüne katkıda bulunmak, bu sektörde uygulanan politikaların etkinliğini artırmak ve sektörün bu politikalara uyumunu kolaylaştırmak amacıyla devlet tarafından tarımsal destekleme programları uygulanmaktadır. Çiftçilere sağlanan doğrudan gelir niteliğindeki destekleme ödemesi de bu programlar kapsamındaki destekleme araçlarından.

21. Anayasa'nın 35. maddesiyle güvenceye bağlanan mülkiyet hakkı, ekonomik değer ifade eden ve parayla değerlendirilebilen her türlü mal varlığı hakkını kapsamaktadır. Bu bağlamda mülk olarak değerlendirilmesi gerektiğine kuşku bulunmayan menkul ve gayrimenkul mallar ile bunların üzerinde tesis edilen sınırlı ayni haklar ve fikrî hakların yanı sıra icrası mümkün olan her türlü hak ve alacak da mülkiyet hakkının kapsamına dâhildir (*Mahmut Duran ve diğerleri*, B. No: 2014/11441, 1/2/2017, § 60). Bu çerçevede çiftçilere ödenmekte olan destekleme ödemeleri de mülkiyet hakkı kapsamında kalmaktadır.

22. Anayasa'nın anılan maddesinde mülkiyet hakkının kamu yararı amacıyla ve kanunla sınırlandırılabilmesi öngörülmüştür. Mülkiyet hakkı sınırlandırılırken temel hak ve özgürlüklerin sınırlandırılmasına ilişkin genel ilkeleri düzenleyen Anayasa'nın 13. maddesinin de gözonünde bulundurulması gerekmektedir.

23. Anayasa'nın 13. maddesinde “*Temel hak ve hürriyetler, özlerine dokunulmaksızın yalnızca Anayasanın ilgili maddelerinde belirtilen sebeplere bağlı olarak ve ancak kanunla sınırlanabilir. Bu sınırlamalar, Anayasanın sözüne ve ruhuna, demokratik toplum düzeninin ve lâik Cumhuriyetin gereklerine ve ölçülülük ilkesine aykırı olamaz.*” denilmektedir. Mülkiyet hakkına yönelik sınırlamanın Anayasa'ya uygun olabilmesi için anılan hükümler gereğince kanuna dayanması, kamu yararı amacı taşıması ve ayrıca ölçülülük ilkesine uygun olması gerekmektedir.

24. Kamu yararı kavramı, devlet organlarının takdir yetkisini de beraberinde getiren bir kavramdır. Objektif bir tanıma elverişli olmayan bu kavramın her somut olay temelinde ayrıca değerlendirilmesi gerekir. Kuralla mülkiyet hakkına getirilen sınırlamanın kamu yararı amacına dönük olması yeterli olmayıp ayrıca ölçülü olması gerekir. Ölçülülük ilkesi *elverişlilik*, *gereklilik* ve *orantılılık* olmak üzere üç alt ilkeden oluşmaktadır. *Elverişlilik* öngörülen sınırlamanın ulaşmak istenen amacı gerçekleştirmeye elverişli olmasını, *gereklilik* ulaşmak istenen amaç bakımından sınırlamanın zorunlu olmasını ve aynı amaca daha hafif bir sınırlama ile ulaşılmasının mümkün olmamasını, *orantılılık* ise getirilen sınırlama ile ulaşmak istenen amaç arasında makul bir dengenin gözetilmesi gerekliliğini ifade etmektedir.

25. Dava konusu kural, destekleme ödemesinden mahsuba imkân tanınması sebebiyle mülkiyet hakkını sınırlamaktadır. Bu yönüyle kural kapsamında uygulanan destekleme ödemesinden mahsup müessesesi ile getirilen sınırlamanın kamu yararı amacı taşıyıp taşımadığının ve ölçülü olup olmadığının incelenmesi gerekir.

26. Kural ile destekleme ödemesinden mahsubuna izin verilen borçlar; tarımda kullanılan ve ödenmeyen sulama işletme ve bakım ücreti, su kullanım hizmet bedeli ve tarımsal sulamada kullanılan elektrik enerjisi bedeli olarak sınırlı sayıda belirlenmiştir. Söz konusu borçların destekleme ödemesinden mahsubuna izin veren kuralın amacı, tarımsal faaliyetin sürdürülebilmesi için zorunlu olan elektrik ve su enerjilerinde yaşanabilecek kesintiler sebebiyle tarımsal politikaların sektöre uğramasını engellemek ve destekleme ödemesi ile hedeflenen amaçlara ulaşılmasını sağlamaktır. Bu yönüyle destekleme ödemesinden mahsuba ilişkin düzenlemenin kamu yararı amacı taşıdığı kuşkusuzdur. Mahsubun yapılabileceği kaynak ise çiftçiye yapılan destekleme ödemesi ile sınırlandırılmıştır. Başka bir ifadeyle çiftçinin destekleme ödemesi dışındaki mal varlığı değerlerinden mahsup yapılması mümkün değildir. Destekleme ödemesinin amacı ve çiftçiye devlet tarafından karşılıksız olarak sağlanan bir hibe olduğu dikkate alındığında, bu hibeden amaca uygun kesintiler yapılmasının öngörülmesi suretiyle mülkiyet hakkına yönelik sınırlamanın elverişli, gerekli ve orantılı olmadığı söylenemez.

27. Açıklanan nedenlerle kural Anayasa'nın 13., 35. ve 45. maddelerine aykırı değildir. İptal talebinin reddi gerekir.

Kuralın Anayasa'nın 2., 9. ve 36. maddeleriyle ilgisi görülmemiştir.

IV. YÜRÜRLÜĞÜN DURUDURULMASI TALEPLERİ

28. Dava dilekçesinde özetle; dava konusu kuralların Anayasa'ya açıkça aykırı oldukları ve uygulanmaları hâlinde hukuk devleti yönünden giderilmesi imkânsız durum ve zararlara yol açacağı belirtilerek kuralların yürürlüklerinin durdurulmasına karar verilmesi talep edilmiştir.

16/5/2018 tarihli ve 7144 sayılı Kanun'un;

A. 3. maddesiyle 24/3/1950 tarihli ve 5659 sayılı Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü Kuruluş Kanunu'nun (2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile "*Atatürk Orman Çiftliği Kanunu*" şeklinde değiştirilmiştir) ek 1. maddesinin değiştirilen üçüncü fıkrasına,

B. 4. maddesiyle 18/12/1953 tarihli ve 6200 sayılı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un (703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile "*Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nce Yürütülen Hizmetler Hakkında Kanun*" şeklinde değiştirilmiştir) ek 11. maddesinin değiştirilen ikinci fıkrasına,

yönelik iptal talepleri 16/10/2019 tarihli ve E.2018/106, K.2019/80 sayılı kararla reddedildiğinden bu fıkralara ilişkin yürürlüğün durdurulması taleplerinin REDDİNE 16/10/2019 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verilmiştir.

V. HÜKÜM

16/5/2018 tarihli ve 7144 sayılı Kanun'un;

A. 3. maddesiyle 24/3/1950 tarihli ve 5659 sayılı Atatürk Orman Çiftliği Müdürlüğü Kuruluş Kanunu'nun (2/7/2018 tarihli ve 703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile "*Atatürk Orman Çiftliği Kanunu*" şeklinde değiştirilmiştir) ek 1. maddesinin değiştirilen üçüncü fıkrasının,

B. 4. maddesiyle 18/12/1953 tarihli ve 6200 sayılı Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nün Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun'un (703 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile "*Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü'nce Yürütülen Hizmetler Hakkında Kanun*" şeklinde değiştirilmiştir) ek 11. maddesinin değiştirilen ikinci fıkrasının,

Anayasa'ya aykırı olmadıklarına ve iptal taleplerinin REDDİNE 16/10/2019 tarihinde OYBİRLİĞİYLE karar verildi.

Başkan
Zühtü ARSLAN

Başkanvekili
Engin YILDIRIM

Başkanvekili
Hasan Tahsin GÖKCAN

Üye
Serdar ÖZGÜLDÜR

Üye
Recep KÖMÜRCÜ

Üye
Burhan ÜSTÜN

Esas Sayısı:2018/106

Karar Sayısı:2019/80

Üye

Hicabi DURSUN

Üye

Celal Mümtaz AKINCI

Üye

Muammer TOPAL

Üye

M. Emin KUZ

Üye

Kadir ÖZKAYA

Üye

Rıdvan GÜLEÇ

Üye

Recai AKYEL

Üye

Yusuf Şevki HAKYEMEZ

Üye

Yıldız SEFERİNOĞLU

Üye

Selahaddin MENTEŞ